

XLVIII Legislatura

——

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2009 de 2019

Carpetas Nos. 3204 y 3366 de 2018	Comisión Especial de asuntos municipales

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Modificación de disposiciones de la Ley N° 19.272

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Modificación

DELEGACIONES

Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios

Director del Instituto de Derecho Constitucional,
Doctor Rubén Correa Freitas

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 11 de diciembre de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Omar Lafluf.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Gabriela Barreiro, Armando Castaingdebat, Pablo Collazo, Oscar De los Santos y Washington Silvera.

Invitados: Por la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios las señoras Lourdes Suárez (Vicpresidenta) e Ivon Lorenzo y señores Hernán Ciganda, (Presidente), Alfredo Barreiro, Javier Utermark, José Luis Olivera y los Coordinadores Municipales señores Ricardo Berois, Jorge Bonino y Nicolás Pereira.

Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la UDELAR, doctor Rubén Correa Freitas.

Prosecretaria:	Señora Adriana Cardeillac.
Asistente Técnico	Doctor Ernesto Abisab.

═══════||═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión está considerando la ley de descentralización y participación ciudadana, con las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, y otro proyecto presentado por diputados del Partido Nacional. Ya hemos recibido otras delegaciones vinculadas al tema.

En la tarde de hoy damos la bienvenida a la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios, integrada por su presidente, Hernán Ciganda; la vicepresidenta Ivon Lorenzo, la señora Lourdes Suárez, y los señores Alfredo Barreiro, Javier Utermark y José Luis Olivera, quienes asisten acompañados de los coordinadores municipales Ricardo Berois, Jorge Bonino y Nicolás Pereira. A efectos de expresarse sobre el tema en cuestión, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR CIGANDA (Hernán).- Soy alcalde del Municipio de Solís Grande.

Muchas gracias por darnos la oportunidad de venir a plantear nuestra opinión sobre los artículos. En ese sentido, hemos presentado un escrito que, supongo, ya tendrán en su poder.

SEÑOR PRESIDENTE.- El documento que presenta la Mesa de Municipios llegó ahora y se está fotocopiando para ser distribuido entre todos los integrantes de la Comisión.

SEÑOR CIGANDA (Hernán).- Ese documento expresa aquello en lo que se está de acuerdo y en lo que no con respecto a la modificación de la ley.

SEÑOR UTERMARK (Javier).- Agradecemos que nos hayan invitado a intercambiar opiniones sobre el proyecto del Poder Ejecutivo que hemos analizado en la novel Mesa -es que hace poco iniciamos actividades-, si bien hemos estado en varios encuentros que años atrás ustedes han hecho sobre la ley y la descentralización; estuvimos en Nuevo Berlín y en otros lugares también, en los que ustedes recogieron insumos para reformular la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿A ustedes se les enviaron los dos proyectos?

SEÑOR UTERMARK (Javier).- No, nosotros tenemos solo el del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habíamos pedido que se les enviaran los dos proyectos de ley, pero lamentablemente, si se les envió uno solo, cabe aclarar que sus referencias tendrán que ver solo con el proyecto del Poder Ejecutivo.

SEÑORA LORENZO (Ivon).- Soy alcaldesa del Municipio de La Floresta y en este momento estoy ejerciendo una de las vicepresidencias del plenario.

Básicamente, la Mesa se va a expresar sobre el proyecto de ley que tenemos, que es el del Poder Ejecutivo.

Como modalidad, en la medida de lo posible, hemos buscado trabajar por consenso, en el entendido de que representamos a todos los municipios del país y estos están compuestos por todos los colores políticos, por decirlo de alguna manera.

Como Mesa, no hemos tenido acuerdo en expresarnos sobre el artículo 1°, por lo que no vamos a emitir opinión.

Respecto de los artículos 2°, 3° y 4°, estamos de acuerdo con la propuesta que se presenta.

En cuanto al artículo 5°, se acuerda sugerir una modificación al quinto párrafo. Lo que se sugiere desde el plenario es que en el párrafo diga: “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto podrá asesorar”.

SEÑOR PRESIDENTE.- El quinto inciso del artículo 5° dice: “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asesorará a los Gobiernos Municipales en el diseño y modificaciones de los planes”.

¿Cuál es la modificación?

SEÑORA LORENZO (Ivon).- Se sugiere poner: “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto podrá asesorar”.

Respecto del artículo 9° tampoco hay una postura única, por lo que no nos vamos a expedir al respecto.

En cuanto a los artículos 11, 16 y 24, hay un acuerdo de la Mesa sobre la propuesta presentada.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- ¿Y sobre el artículo 9°, que habla de que la Junta Departamental podrá determinar por 18 votos?

SEÑORA LORENZO (Ivon).- Lo cito: “El Concejo Municipal será el órgano jerárquico del Gobierno Municipal y estará integrado por tres miembros titulares que se elegirán directamente distribuidos por el sistema de representación proporcional integral”.

En el artículo 27 también hay acuerdo.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- ¿Cuál es la opinión sobre el artículo 25?

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a aclarar que en el documento presentado por la Mesa están los artículos en los que hay acuerdo y algunos a los que no se ha llegado a una posición común.

En cuanto a los artículos que hemos visto hasta ahora, debemos señalar que en el artículo 25 hay diferentes posiciones y no se llega a una postura única. Y cuando el señor diputado De los Santos pregunta sobre qué, se debe señalar que es donde dice: “no se admitirán más de tres hojas por lema en cada municipio”. Esa es la observación.

SEÑORA LORENZO (Ivon).- Exacto.

Aclaro que en todos los artículos en los que no nos pusimos de acuerdo como Mesa de Plenario no manifestamos una opinión y entendemos que cada uno tendrá que discutir en su ámbito correspondiente para llegar a un acuerdo. Sí vamos a avanzar en lo que hay acuerdo en todas las bancadas.

En cuanto al artículo 27, la Mesa está de acuerdo con la propuesta presentada.

Después, sobre el artículo 2° -disculpen si no me expreso correctamente respecto del articulado- de la iniciativa donde se modifica la redacción de los artículos de la ley, en los artículos 6°, 7° y 8° hay acuerdo y no lo hay sobre el artículo 10. También hay acuerdo en los artículos 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 26, pero la Mesa no logró acuerdo en el artículo 18. No emite opinión con respecto al artículo 3º, y está de acuerdo con el artículo 4º.

SEÑOR UTERMARK (Javier).- La Mesa no emite opinión con respecto al artículo 3º que figura en la propuesta del Poder Ejecutivo, porque no compete al Plenario de Municipios, sino a los ediles, ya que refiere a la reducción del número de ediles de las Juntas Departamentales.

La Mesa está de acuerdo con el artículo 4º, ya que comparte que el Plenario de Municipios tenga personería jurídica. No obstante, la Mesa cree que debería determinarse cómo se va a financiar este órgano. Hoy dependemos del Congreso de Intendentes.

Entonces, si se crea el Plenario de Municipios, con personería jurídica, sería bueno que se determinara por ley cómo se va a financiar.

La Mesa no discutió a fondo este tema, y lo conversamos informalmente antes de ingresar a esta reunión. Sin embargo, la idea es estudiar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o con el Congreso Intendentes cómo se financiaría este nuevo órgano y si debería incluirse en esta ley.

Sin duda, la Mesa está sumamente de acuerdo con la personería jurídica; es más, no la quiere solo para el Plenario de Municipios, sino también para los municipios, pero eso es harina de otro costal, porque involucra cuestiones constitucionales y demás. Es más complejo.

SEÑOR OLIVERA (José Luis).- Soy alcalde del Municipio de La Paloma, Rocha.

Simplemente, quiero agregar que no debería tomarse tan a la ligera esto, porque la creación del Plenario de Municipios abre un rico abanico de posibilidades de organización institucional, por ejemplo, en la financiación.

Los integrantes de la Mesa coincidimos en que sería recomendable que se abriera un buen espacio de diálogo entre los partidos políticos con respecto a esta institucionalidad, para que la creación institucional de este órgano no quede simplemente en la letra fría de un artículo o en su reglamentación.

SEÑOR UTERMARK (Javier).- La Mesa tampoco emite opinión respecto del artículo 5º, porque refiere a la creación del Congreso Nacional de Ediles.

Los artículos 6º y 7º son de mero trámite y la Mesa está de acuerdo con el artículo 8º de la propuesta.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Con respecto a la financiación del Plenario de Municipios, pregunto a la Mesa Ejecutiva si alcanzaría con incorporar en el proyecto que las previsiones presupuestales de las intendencias deben incluir el gasto de funcionamiento de los municipios, es decir que el presupuesto quinquenal contemple el funcionamiento del Plenario de Municipios.

Al margen de que los integrantes de la Mesa tengan opiniones distintas, no cabe duda de que el tercer nivel de gobierno es un órgano electivo, al igual que el intendente, en el segundo nivel de gobierno, y la Junta Departamental tiene competencia en el territorio en materia presupuestal y de seguimiento. En ese sentido, me gustaría conocer los fundamentos que explican las diferencias en esta materia.

Por último, quiero saber si hay acuerdo en la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios en torno a que el ingreso a la función municipal se haga a través de los mecanismos previstos en la ley, es decir, llamado público a sorteo o concursos de oposición y mérito.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- En todas las reuniones a mí me sigue dando vueltas la misma cosa, y quiero saber si la Mesa comparte mi impresión, porque por más proyectos de ley que se aprueben -hablo de los que ya se aprobaron y de los que se vayan a aprobar- se sigue sin resolver el gran tema de la descentralización. Se podrán aprobar todos los artículos con los que está de acuerdo la Mesa, pero los alcaldes siguen subordinados, jerárquica y económicamente, a los intendentes. Es decir, no

hemos logrado determinar claramente dónde se establecen las funciones de los municipios. El otro día nos dijeron que hay una experiencia en la Intendencia de Montevideo, por la cual la Junta Departamental de Montevideo determina específicamente las funciones de los municipios.

Por otra parte, seguimos sin independencia económica, ya que los municipios siguen ligados económica y jerárquicamente al intendente de turno, y todos sabemos qué implica esto.

Es decir, todo termina en convencimientos personales de qué alcance queremos dar a la descentralización.

Quiero saber si la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios está en la misma línea, porque esto requiere de una reforma constitucional, y hasta que no modifiquemos la Constitución vigente no vamos a lograr una solución de fondo. Podremos discutir determinada redacción, pero el problema de fondo es que aun aprobándose este proyecto, seguimos sin resolver el tema de las jerarquías, y los alcaldes seguirán sujetos económica y jerárquicamente a los intendentes.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- La opinión del señor diputado Armando Castaingdebat es absolutamente legítima, pero supongo que es personal.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- Sí, es personal.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- En ese sentido, me gustaría conocer la opinión de la Mesa, porque si se incorporara la financiación a los presupuestos quinquenales de las Intendencias, como los municipios son ordenadores de gasto, los alcaldes tendrían el mismo rol del intendente -el que tiene iniciativa para enviar el proyecto de presupuesto-, que sin la anuencia de la Junta no puede gastar, pero en este caso hablamos de competencias distintas, una en lo departamental y otra en lo local. Yo creo que la ley de 2008 y las siguientes avanzan mucho en términos de lo que significa definir competencias y recursos presupuestales, que dependen siempre de la voluntad política y de las mayorías en la Junta para su distribución, para su control -que es algo que también debe hacer- y para asegurar el cumplimiento de metas a través de los acuerdos políticos que se logren en la Junta Departamental.

Así funciona la institucionalidad democrática en el país; por lo menos, hay que saber que hay otra percepción, y todas son respetables. No es una opinión; quiero saber si en ese otro sentido hay coincidencia o no, porque podríamos llegar a la conclusión de que no ha habido descentralización en el país, que los recursos de los municipios no van, que el desarrollo local no existe, que estamos legislando para cumplir, pero no se concreta ni se materializa lo que significa el avance significativo en las localidades donde la descentralización comenzó a llegar con institucionalidad y con recursos. Advierto que no es una opinión menor la del Plenario de Municipios cuando se trata de legislar en esta materia.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Saludo a los integrantes de la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios: les agradezco que estén aquí aportando su visión, tanto en aquellos puntos que han consensuado como en los que no han logrado acuerdo.

En cuanto al tema en discusión relativo a si es posible la descentralización o no según lo que establece la Constitución, seguramente, ustedes ya me habrán escuchado decir que cuando en 1996 se modificó la Constitución y se crearon los gobiernos locales, no se cambiaron las potestades constitucionales del intendente ni de la Junta Departamental para actuar en temas presupuestales. Obviamente, de alguna manera,

eso condiciona, más allá de que la ley intenta no subordinar los alcaldes ni los concejales al intendente.

Inclusive, en la legislación hemos ido variando lo relativo a la interposición de recursos administrativos contra las resoluciones de los órganos de los gobiernos locales. En un primer intento, eso quedaba sujeto a que el intendente pudiera resolver los recursos; en una segunda legislatura en que se trató este tema, se les dio mayor libertad con respecto a cómo se resolvían los recursos, pero en el presupuesto nacional se volvió a cambiar esa posición.

Ahora, llegamos a algo intermedio y el intendente solo interviene cuando hay observaciones del Tribunal de Cuentas por haberse excedido de los montos presupuestales. El señor diputado De los Santos esbozó algo en el sentido de que las Juntas Departamentales tienen una prerrogativa similar con respecto a las ejecuciones que realiza el intendente.

Lo fundamental es avanzar con convicción política en el sentido de que efectivamente este es un proyecto de descentralización y también de participación ciudadana -a veces, nos olvidamos-, y buscar la forma de que las relaciones sean no solamente entre el alcalde y el intendente, sino entre los propios alcaldes y entre ellos con los organismos públicos que tengan políticas que se puedan aplicar en el territorio.

Creo que por allí es por donde se va a lograr la descentralización política, más allá de los temas presupuestales que, mientras exista este ordenamiento constitucional, tienen sus limitaciones, porque, de acuerdo con la Carta, el intendente sigue siendo quien maneja el presupuesto del departamento. Lo que ha establecido la ley es que para cada uno de los municipios debe haber una apertura en el presupuesto quinquenal de la intendencia y allí están las posibilidades de que los municipios tengan los recursos previamente asignados y conocidos.

Mi reflexión -casi no es una pregunta- es si se puede avanzar en el tema descentralización en las otras áreas que no sean exclusivamente la asignación presupuestal original en cada presupuesto quinquenal, en la cual los intendentes siguen teniendo las prerrogativas que les ha dado la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer lugar, recordamos que aún resta recibir al doctor Correa Freitas, tenemos sesión extraordinaria a la hora 15 y, desde el punto de vista reglamentario, la Comisión no puede continuar sesionando mientras esté funcionando el plenario.

En segundo término, les haremos llegar -aparentemente, no les llegó- el otro proyecto de ley para ver cómo sacamos la mejor iniciativa entre las dos presentadas: eso es lo que intentaremos hacer. En ese sentido, no es necesario molestarlos con otra comparecencia: alcanzaría con que nos hagan llegar sus comentarios a ese otro proyecto de la forma más clara posible.

Finalmente, quisiera hacer una pregunta muy general. Nosotros nos tomamos el trabajo de mantener dos reuniones con los ciento doce municipios a lo largo y ancho del país. Allí recogimos los cuestionamientos que ustedes tenían, que eran varios, y referían principalmente a las competencias, a las atribuciones, a qué podían y no podían hacer, a qué tipo de ordenadores de gastos son y qué se podía mejorar en eso, a que los recursos fueran directamente a los municipios, al manejo de los recursos humanos que tienen en los diferentes municipios, al tema de que los alcaldes estén sujetos a la jerarquía del intendente, etcétera.

Ustedes han hecho todo un planteo sobre estos temas y mi pregunta es general: exceptuando aquellos artículos en los que ustedes dicen que no ha habido acuerdo, en los demás ¿ven contemplada la aspiración del Plenario en lo que se plasmó en el documento?

SEÑORA SUÁREZ (Lourdes).- Yo soy la alcaldesa de Guichón, departamento de Paysandú. Pido perdón porque me estoy reintegrando en el día de hoy, pero puedo decir que el nuestro es uno de los departamentos que no tiene descentralización alguna. Ya hemos llevado este tema a la Mesa Ejecutiva, nos hemos reunido con la Junta Departamental y con todos, pero no hemos tenido respuesta. Digo esto porque se está hablando de descentralización y nuestro intendente es del Frente Amplio, es del gobierno, y ninguno de los siete municipios recibimos lo que se establece en el literal A), ni en el literal B), ni en el literal C). Estamos en diciembre y recién estamos recibiendo la arena y el pedregullo de las obras de 2018. Por lo tanto, habría que ver qué pasa cuando un intendente no cumple, porque en la Junta Departamental está votado el presupuesto que el intendente le recortó a todos los municipios, pero no tenemos nada que nos defienda. Entonces, ¿qué pasa cuando el intendente no cumple?

SEÑOR OLIVERA (José Luis).- Señor presidente: el espíritu que acompañó esta comparecencia fue traer la posición del Cuerpo y, obviamente, la peripecia personal no cabe en este espacio.

Hemos sido conminados por los señores diputados Castaingdebat y De los Santos para que diéramos nuestra opinión personal a este respecto y, estrictamente, los puntos sobre los cuales hemos llegado a acuerdo son los que están expresados en la hoja. Por eso, creo que no corresponden las opiniones personales y, si fuera posible, sugeriría que no constaran en la versión taquigráfica. El acuerdo que hicimos antes de esta comparecencia fue que íbamos a dar la posición del Plenario. Después, capaz que en el corredor podemos dar la posición de cada uno de nosotros; allí podríamos explayarnos un poco más y no le quitaríamos tiempo a la Comisión.

Muchas gracias.

SEÑORA LORENZO (Ivón).- Yo soy la alcaldesa del municipio de La Floresta.

En cuanto a si se recoge o no cómo estamos avanzando en descentralización, creo que la descentralización en este país ha sido un proceso que viene avanzando y en cada proyecto de ley, en cada instancia de este tipo, cada vez que ustedes se reúnen y conversan cómo podemos mejorar ese tema, se sigue avanzando aún más. Evidentemente, en el Uruguay, el proceso de descentralización es algo relativamente nuevo comparado con otros países; por supuesto que tiene cosas a corregir, pero creo que vamos por el buen camino.

Con respecto a lo que mencionaba recién el compañero Olivera, coincido en que lo que habíamos hablado en la Mesa Ejecutiva era tratar de ser lo más objetivos posible; por eso nos expresamos solamente respecto al articulado sobre el que teníamos consenso. Si hubiéramos venido a plantear cuestiones personales o cada una de las visiones políticas que tiene cada uno de los integrantes de esta Mesa, seguramente, sería otra la discusión, otros los tiempos y otro el lugar.

Muchas gracias.

SEÑOR UTERMARK (Javier).- Coincido con lo que decía el señor diputado De Los Santos en el sentido de que una de las alternativas del Plenario de Municipios en cuanto a la financiación puede ser poner una parte en el presupuesto. Digo esto a título personal, porque no lo hemos discutido.

Creo que la descentralización es un proceso; en algunos lugares se ha avanzado más y en otros, menos. Yo también fui alcalde en el período anterior y hay que reconocer que en este período ha habido más recursos que en el anterior, pero obviamente, falta mucho: eso es así. Estamos en la mitad de la cañada y falta mucho en el tema de recursos, de potestades y de todo lo que resumió el presidente de la Comisión. Creo que de todo lo que se dijo en las charlas a las que ustedes concurrieron se logró algo, pero falta mucho. Esa es mi opinión personal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos profundamente que hayan comparecido en la Comisión. Le vamos a entregar al presidente del Plenario de Municipios el otro proyecto, que también les enviaremos por e- mail.

Nos mantendremos en contacto.

(Se retira la delegación de la Mesa Ejecutiva del Plenario de Municipios)

(Ingresa a sala el doctor Ruben Correa Freitas, director del Instituto de Derecho Constitucional)

——Agradecemos al doctor Ruben Correa Freitas que haya podido venir a la Comisión para ayudarnos a analizar estos dos proyectos de descentralización y participación que tenemos a estudio, brindándonos su visión como profesor de Derecho Constitucional, a fin de ir avanzando en la forma correcta, sabiendo que este proceso de descentralización es relativamente nuevo.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- En nombre del Instituto de Derecho Constitucional, quiero agradecer que nos hayan invitado a la Comisión para informar sobre estos dos proyectos de ley que, indudablemente, tienen que ver no solo con la materia estrictamente constitucional, sino también con el Derecho Administrativo. En ese sentido, respetuosamente, me permito expresar ante la Comisión que también sería conveniente invitar al Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, porque los proyectos contienen temas que son estrictamente de Derecho Administrativo. Tanto es así que yo hablé acerca de este tema con la directora del instituto, la doctora Cristina Vázquez, quien se ofreció para hacer un informe conjunto de los dos institutos.

De todas maneras, yo he preparado un análisis e informe de estos dos proyectos que tienen varios temas y que me merecen algunas observaciones de carácter general y otras de carácter particular.

Como bien lo dijo el señor presidente, estamos frente a dos proyectos de ley, uno de fortalecimiento de los municipios, que fuera presentado por legisladores del Partido Nacional con fecha 11 de julio de 2018, y otro de descentralización y participación ciudadana, que fue remitido por el Poder Ejecutivo, con su correspondiente exposición de motivos, el 10 de setiembre de 2018. Los dos proyectos son modificativos de la Ley Nº 19.272, de 18 de setiembre de 2014, pero diría que el proyecto del Poder Ejecutivo es más ambicioso y profundo.

Voy a dividir mi exposición en dos partes. Primero, haré una serie de consideraciones generales acerca del tema en el que yo considero que hay inconstitucionalidad, es decir, la creación de los municipios. Este tema es conocido por todos los señores legisladores y es político, pero como jurista, tengo la obligación de señalarlo; cometería un grave error si como constitucionalista no dijera lo que yo observo en este sentido y, especialmente, lo que ha dicho la doctrina más calificada de derecho público, derecho constitucional y derecho administrativo a lo lago de estos años.

Comienzo en el año 2008, cuando recién estábamos ante un proyecto de ley sobre este tema. En aquel momento, un profesor recordado por todos, el doctor José Aníbal Cagnoni, que fue profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, analizó el proyecto de ley sobre creación de municipios en la *Revista de Derecho Público* Nº 33 -páginas 187 y 188- y claramente afirmó que la competencia para la creación de las autoridades locales es del Gobierno Departamental, requiriéndose de la iniciativa del intendente y la aprobación de la Junta Departamental, conforme a lo previsto por el artículo 273, ordinal 9º de la Constitución.

En el año 2010, ya en vigencia la primera ley sobre municipios, Nº 18.567, de 13 de setiembre de 2009, el profesor de Derecho Administrativo doctor Daniel Hugo Martins afirmó enfáticamente lo siguiente: “Es inconstitucional crear por ley autoridades locales. Ello corresponde a cada gobierno departamental. Del numeral 9º del art. 273 surge que es la junta departamental, a propuesta del intendente, la que puede crear nuevas juntas locales. La ley sólo puede fijar el número de miembros, su forma de integración, las calidades para ser miembros y las condiciones para que existan juntas locales, pero su creación corresponde al gobierno departamental”. Esto fue publicado por el doctor Daniel Hugo Martins en la revista *La Ley Uruguay*, Año III, Nº 6, del año 2010, página 844. Esta posición la reiteró el doctor Daniel Hugo Martins una vez aprobada la Ley Nº 19.272, de 18 de setiembre de 2014, en su libro *Las autoridades locales electivas en el Uruguay*, publicado por editorial Amalio Fernández, en el año 2014, páginas 43 y 44.

En el mismo sentido se pronunció el profesor emérito de Derecho Administrativo doctor Juan Pablo Cajarville Peluffo. En la *Revista de Derecho Público* Nº 38, del año 2010, página 62, sostuvo lo siguiente: “Por una u otra vía, la creación de los Municipios, 'órganos integrados por cinco miembros' (art. 9º de la Ley), ha ocurrido por vía legal, y el legislador nacional es radicalmente incompetente para crear 'autoridades locales' pluripersonales. El art. 273, inciso 3º, N° 9º de la Constitución establece con claridad que no admite dos opiniones, que será atribución de las Juntas Departamentales: 'Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales'. Los llamados 'Municipios' por la Ley Nº 18.567 son, en el contexto debidamente interpretado de la Constitución reformada en 1966, las 'Juntas Locales', y les son aplicables todos los preceptos constitucionales que a ella se refieren, entre ellos estos relativos a su creación”.

En mi libro *Estudios de Derecho Público*, lanzado en el año 2013 por editorial Magró, en la página 400, estudiando este tema, expresé lo siguiente: “A mi juicio, es inconstitucional que la Ley Nº 18.567 haya creado autoridades locales, porque ello es competencia de los Gobiernos Departamentales, de acuerdo a lo previsto por el art. 273 ord. 9º de la Constitución de la República. Lo mismo cabe expresar en cuanto a la ampliación de las competencias de las Juntas Locales, en cuyo caso se requiere la iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, conforme al art. 288 de la Constitución.- Además, habiéndose establecido en la Ley Nº 18.567 una serie de normas en relación a las elecciones de las autoridades locales, corresponde señalar la inconstitucionalidad, porque para ello se requiere que la ley sea aprobada por una mayoría de dos tercios del total de componentes de cada Cámara (Constitución, art. 77 ord. 7º), lo que no sucedió en el trámite de sanción de la mencionada ley”.

La misma postura ha sido sostenida por el profesor de Derecho Administrativo doctor Augusto Durán Martínez en un trabajo publicado sobre *Descentralización territorial en el Uruguay*, en el libro *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, publicado por *La ley Uruguay*, año 2012, página 763.

Estas son las consideraciones de carácter general que yo quería hacer con respecto a este tema.

Debo señalar especialmente el análisis que ha hecho el doctor Juan Pablo Cajarville en la *Revista de Derecho Público* número 38, porque es realmente un trabajo sumamente interesante y muy profundo, donde analiza con particular detalle los argumentos del Poder Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria que aprobó la ley y va rebatiendo cada uno de ellos. Lo menciono porque para los señores miembros de la Comisión puede ser interesante la lectura de este artículo, más allá de que se pueda compartir o no.

En lo que se refiere a algunos aspectos puntuales o específicos de los proyectos de ley a consideración de la Comisión, debo mencionar un primer tema que se refiere a los recursos administrativos. En tal sentido, el artículo 7º del proyecto de fortalecimiento de los municipios y el artículo 17 del proyecto de ley de descentralización y participación ciudadana encaran este tema. Concretamente, en el primer proyecto se modifica el artículo 17 de la Ley Nº 19.272 y se establece que "Los actos administrativos generales y particulares adoptados por el Concejo Municipal admitirán el recurso de reposición.- Los actos administrativos del Alcalde podrán ser impugnados con los recursos de reposición, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiariamente con el recurso de apelación para ante el Concejo Municipal".

A su vez, en el proyecto del Poder Ejecutivo se propone la modificación de esta disposición con la siguiente redacción: "Los actos administrativos generales y particulares de los Concejos Municipales admitirán el recurso de reposición. Cuando la impugnación se fundara en razones de juridicidad, podrá interponerse, además, en forma conjunta y subsidiaria, el recurso de apelación ante el intendente.- Idéntico régimen impugnatorio se aplicará a los actos provenientes del Alcalde.- Estos recursos también podrán ser interpuestos por los miembros del respectivo Concejo Municipal".

Quiero decir que en este tema debemos tener en cuenta que se plantea una cuestión muy debatida en nuestro país, que es la naturaleza jurídica de las juntas locales, hoy llamadas municipios. Este es un tema que ha motivado largas discusiones doctrinales e incluso jurisprudencia muy interesante de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sido muy clara y enfática en el sentido de que las juntas locales, hoy llamadas municipios, son órganos desconcentrados del gobierno departamental. Es decir que no son servicios descentralizados. Como todos sabemos, es un asunto que se ha discutido e incluso ha habido diferentes soluciones legales. En el Parlamento reiteradamente se han sostenido las dos tesis, es decir que en algunas leyes se ha afirmado que solamente corresponde el recurso de reposición y en otras se establece que corresponden los de reposición y apelación. Creo que es mejor la redacción que se dio al artículo 17 de la Ley N° 19.272. ¿Por qué? Porque establece que los actos administrativos generales y particulares de los municipios admitirán el recurso de reposición y que cuando la impugnación se funde en las causales previstas en el artículo 309 de la Constitución de la República deberá interponerse conjunta y subsidiariamente el recurso de anulación para el intendente, de acuerdo con las previsiones del artículo 317 de la Constitución.

En este caso, tenemos un problema, porque si decimos que hay recurso de anulación, estamos diciendo que son servicios descentralizados e, indudablemente, creo que la mejor solución es la que considera que los municipios o las juntas locales son órganos desconcentrados del gobierno departamental. Entonces, lo que corresponde en ese caso es que se admita el recurso de reposición y el de apelación ante el intendente. Creo que esa es la mejor solución.

Por otra parte, hay otro problema que me gustaría señalar, que tiene que ver con la distinción que hace la ley y que se mantiene en los dos proyectos, sobre actos administrativos generales y particulares de los municipios. Creo que no es necesaria esa distinción. En nuestro país hay un concepto muy claro en el derecho positivo, concretamente en el artículo 120 del Decreto N° 500 del año 1991, que ha sido admitido por toda la doctrina uruguaya, que refiere a que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la administración que produce efecto jurídico. Por lo tanto, no creo que sea necesaria la distinción entre actos administrativos generales y particulares. No sé de dónde surgió esa modalidad que, a mi juicio, es absolutamente innecesaria. Alcanza con decir que los actos administrativos de los municipios o los actos administrativos de los alcaldes admitirán tales o cuales recursos.

En ese sentido, también se plantea un problema cuando el acto administrativo es del alcalde. En el artículo 17 de la Ley N° 19.272 se prevé que los actos administrativos del alcalde podrán ser impugnados con los recursos de reposición y apelación ante el municipio. Acá se plantea un problema complejo, porque si se admite recurso de reposición ante el alcalde y de apelación ante el municipio, quiere decir que para agotar la vía administrativa los perjudicados por el acto tendrían que interponer un nuevo recurso ante el municipio y ante el intendente. Creo que es un asunto al que hay que darle una solución definitiva. Me parece que la solución es que se admita el recurso de reposición ante el municipio y ante el alcalde y el de apelación directamente ante el intendente, porque de esa manera se admite lo que está establecido en el Decreto N° 640 del año 1973, que refiere al omiso medio, es decir, evitar todas las etapas intermedias para que el agotamiento de la vía administrativa sea más sencillo. O sea que si el acto administrativo es dictado por el alcalde o el concejo municipal, se admite el recurso de reposición, y el de apelación exclusivamente ante el intendente. Me parece que es la mejor solución.

Otro punto tiene que ver con los controles de las juntas departamentales sobre los municipios. Acá nos encontramos con que el asunto ha sido encarado tanto en el proyecto de los legisladores del Partido Nacional como en el del Poder Ejecutivo. En ese sentido, en el artículo 8° del proyecto de los legisladores del Partido Nacional se sustituye el artículo 18 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014 por el siguiente: “Artículo 18.- La Junta Departamental tendrá sobre los Municipios los mismos controles que ejerce sobre la Intendencia. En el ejercicio de sus funciones de contralor, la Junta Departamental velará por el cumplimiento de la presente ley, encontrándose habilitada para recibir las denuncias que al efecto se formulen, y a denunciar ante las autoridades públicas los incumplimientos que constate. Será de aplicación lo dispuesto en el artículo 296 de la Constitución de la República”.

Con respecto al ejercicio de los poderes de control, no tengo ninguna observación, pero considero que es inconstitucional la extensión del juicio político para los miembros de los municipios, tanto para los alcaldes como para los concejales. ¿Por qué? Porque en nuestro país el juicio político tiene sujetos pasivos que están establecidos a texto expreso en la Constitución de la República y la ley no está habilitada para ampliarlos. Como todos sabemos, el juicio político es un instituto excepcional, de alguna manera es una excepción al principio de igualdad, de que todos somos iguales ante la ley. Determinados jerarcas, de acuerdo con lo que prevé la Constitución de la República, que son: presidente y vicepresidente de la República, senadores y representantes nacionales, ministros de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, intendentes y miembros de las juntas departamentales, pueden ser acusados ante la Cámara de Senadores por violación de la Constitución u otros delitos graves. A mi juicio, la ley no puede extender a otras autoridades, ni nacionales ni locales, la causal del juicio político.

En lo que refiere al artículo 18 que modifica la Ley N° 19.272, que presentó el Poder Ejecutivo, debo decir que comparto la redacción dada a los incisos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto en el sentido de que la Junta Departamental ejercerá sobre los concejos municipales los mismos controles que ejerce sobre el gobierno departamental, e incluso, la potestad que se otorga a la Junta Departamental para convocar a sala al alcalde por un tercio de sus miembros. A su vez, considero que son inconstitucionales los incisos sexto y séptimo, que prevén el juicio político para los miembros del concejo municipal, por las razones que mencioné.

Hay que tener en cuenta que el ordinal 8) del artículo 77 de la Constitución habilita a que por dos tercios del total de componentes de cada Cámara la ley pueda extender las prohibiciones de los ordinales 4) y 5) del artículo 77 a otras autoridades. Esto no es lo que sucede en lo que refiere a los sujetos pasivos del juicio político. En ese sentido, quiero ser muy claro. Incluso, si el Parlamento lo estima conveniente, se podría pensar en un mecanismo de separación del cargo por dos tercios de componentes de la Junta Departamental, pero lo que no se puede hacer de ninguna manera es extender el juicio político a los miembros del concejo municipal.

Otro punto del proyecto del Poder Ejecutivo tiene que ver con una norma interpretativa de la Constitución. En el artículo 2° se agrega un artículo 26 por el cual, de acuerdo con el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución se declara cumplida la condición establecida en el acápite de la disposición transitoria especial y se establece que los concejos municipales cuya creación, integración y funcionamiento regula la ley son las únicas autoridades locales reconocidas en el territorio.

Quiero citar nuevamente la opinión del doctor Juan Pablo Cajarville, porque me parece que es una obligación académica y de honestidad intelectual, más allá de lo que resuelva el Parlamento, puesto que a mi juicio esta disposición no es correcta y no debe ser aprobada. Me permito leer la opinión del destacado profesor emérito doctor Juan Pablo Cajarville Peluffo, la que figura en las páginas 57 y 58 de la *Revista de Derecho Público* N° 38 del año 2010, en un artículo que recomiendo especialmente, cuyo título es “Sobre el régimen legal de las autoridades locales y sus inconstitucionalidades”. Cajarville Peluffo dice lo siguiente: “[…] Mayores dificultades interpretativas provoca la afirmación de que a las 'autoridades locales' mentadas en el inciso segundo del artículo 262 no les es aplicable el artículo 288, porque con ello se trae a colación la más importante cuestión interpretativa que suscita la pésima técnica con que se redactó la reforma de 1997. Como ya se explicó, la primera frase del nuevo inciso segundo del artículo 262 sustituyó la referencia a 'una Junta Local' de la redacción originaria del artículo 287, por 'una autoridad local', en concordancia con la nueva solución contenida en el artículo 287 reformado, que prevé que 'las autoridades locales […] podrán ser unipersonales o pluripersonales'. Entonces, caben dos posibilidades interpretativas en relación con las subsistentes referencias a las 'juntas locales' en el contexto constitucional. Puede pretenderse que, puesto que en la redacción original de la Carta de 1967 las Juntas Locales eran las únicas autoridades locales previstas, todas las referencias a esos órganos contenidas en disposiciones constitucionales no modificadas deben aplicarse ahora a todas las 'autoridades locales', sean unipersonales o pluripersonales; ninguna de las menciones de las 'Juntas Locales' aparece en disposiciones que por su índole o contenido no puedan aplicarse a órganos unipersonales o a sus titulares.

En contrario, cabe interpretar que en el nuevo contexto constitucional, la expresión 'autoridades locales' comprende dos tipos de órganos que la Carta distingue por e1 número de sus miembros en el art. 287, y que las subsistentes referencias a 'Juntas Locales' sólo pueden aplicarse a las autoridades locales pluripersonales. En la disyuntiva, razones textuales y contextuales inclinan en favor de esta última interpretación; en la

Constitución reformada, 'Juntas Locales' son las 'autoridades locales' mentadas en el art. 262 inc. 2° que, conforme a lo previsto en el inc. 1° del art. 287, sean órganos pluripersonales.

Admitir esta última interpretación lleva consigo, necesariamente, afirmar que toda autoridad local pluripersonal que pueda crearse será, en la terminología constitucional, una 'Junta Local', y le serán aplicables todos los preceptos de la Carta que a ellas se refieran. No es entonces admisible sostener, como lo hace la interpretación parlamentaria que se comenta, que el art. 288 continúa vigente, pero no se aplica a las 'autoridades locales' del art. 262 inc. 2°, aunque sean pluripersonales. No basta que por ley se dé a las autoridades locales pluripersonales una denominación distinta para excluirlas de los preceptos constitucionales atinentes a las Juntas Locales, porque seguirán siéndolo en el concepto constitucional, y toda solución legal incompatible con esos preceptos será inconstitucional. […]".

Quería señalar este aspecto porque, más allá de lo que se pueda considerar, es indudable que -a mi juicio- no se ha cumplido con lo que dispone la disposición transitoria y especial letra Y) de la Constitución. Entiendo que esta no es la solución que prevé la Constitución uruguaya. No habla de municipio ni de consejos municipales; la Constitución uruguaya habla de Juntas Locales y hasta que no se modifique, hasta que no se reforme la Constitución, esa es la denominación. Lo que diga la ley es inconstitucional.

Otro punto tiene que ver con la integración de las Juntas Departamentales previstas en el artículo 3° del proyecto de ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que es el decreto que ha remitido el Poder Ejecutivo. Lo primero que debo decir en este tema es que, de acuerdo con el artículo 269 de la Constitución de la República, para modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales se requiere ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Y, en este sentido, quiero señalar -simplemente a modo de análisis histórico de cómo se han integrado las Juntas Departamentales en la historia constitucional uruguaya- que en la Constitución de 1934 las Juntas Departamentales se integraban con once miembros en Montevideo y nueve en los demás departamentos.

En la Constitución de 1942 las Juntas Departamentales se integraban con treinta y un miembros en Montevideo y quince en los demás departamentos.

En la Constitución de 1952 las Juntas Departamentales se integraban con sesenta y cinco miembros en Montevideo y treinta y uno en los demás departamentos.

Y en la Constitución de 1967 se dispuso la integración uniforme con treinta y un miembros de las Juntas Departamentales en todo el país, sin distinguir Montevideo y el interior.

En lo que me es personal, creo que es inconveniente que la Corte Electoral tenga que fijar, con seis meses de anterioridad a la elección departamental, el número de miembros de cada Junta Departamental. Quiero recordar a la Comisión que en la Constitución de 1830 se preveía que la Cámara de Representantes se integraría con un representante cada tres mil almas. Esta era la expresión que usaba la Constitución de 1830 que la tomó, a su vez, de la Constitución española de Cádiz de 1812.

Creo que habrá que buscarle una solución legislativa a este tema, una solución política, pero no creo que sea conveniente ir a este régimen por el cual se integren las Juntas Departamentales con un miembro cada cinco mil ciudadanos inscriptos en el departamento. Reitero que este es, simplemente, un tema de oportunidad o conveniencia. Por supuesto, es el Parlamento el que decide lo que políticamente es conveniente; no es un problema de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, quiero señalar

que hay que tener mucho cuidado con las mayorías que se requieren para modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales.

Como otro punto, debo decir que me parece muy atinado lo previsto en los artículos 4° y 5° del proyecto del Poder Ejecutivo, en lo que se refiere a la creación del Plenario de Municipios y del Congreso Nacional de Ediles.

En lo que me es personal, como profesor de Derecho Constitucional, he colaborado mucho con los ediles de diversos departamentos del país, donde hemos ido a hacer cursos sobre temas de derecho público para la formación y capacitación de los ediles de las Juntas Departamentales y de los Municipios. Creo que esta es una buena medida. Así como se constitucionalizó en su momento la creación del Congreso de Intendentes, ahora estos dos órganos serán muy importantes para el funcionamiento de las Juntas Locales -como se debe decir- y no de los Municipios, pero ese es un tema de terminología.

Finalmente, el último punto tiene que ver con las elecciones de los integrantes de los Consejos Municipales, previsto en los artículos 25 y 27 sustitutivos del Poder Ejecutivo. En este sentido, quiero señalar especialmente que, tratándose de normas electorales, de acuerdo con el numeral 7°) del artículo 77 de la Constitución de la República se requiere de dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Es decir, en este sentido, el artículo 25 del proyecto del Poder Ejecutivo dice que las elecciones de los integrantes de los Concejos Municipales se realizarán en un mismo acto con las elecciones departamentales de Intendentes y Juntas Departamentales. Así que, a mi juicio, estos dos artículos requieren estrictamente los dos tercios del total de componentes.

Sé que estamos en la hora; por lo tanto, este es el informe que quería realizar a la Comisión. Por supuesto, quedo a las órdenes para cualquier consulta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Un millón de gracias. Ha sido más que claro. Nos ha sido tremendamente útil. Le agradecemos muchísimo.

La verdad que daría para quedarnos y hacerle una cantidad de comentarios pero, lamentablemente, no podemos. Quizás lo volvamos a invitar nuevamente. Gracias.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.

